

한국 건설, ‘파괴적 혁신’을 통한 재탄생 필요

혁신 없이는 생존과 성장 불가능, 과거 혁신 전략이나 대책의 혁신 필요

이복남 서울대 건설환경종합연구소 산학협력중점교수

혁신은 다양한 형태로 나타난다. 쇄신, 혁신, 비전과 목표, 선진화 혹은 글로벌화 등 우리나라 건설산업에서 다양한 용어로 사용되어 왔다. 간혹 “혁신의 끝이 어디인가”를 묻는 사람이 있는가 하면 “또 혁신인가”를 반문하는 사람도 많다. 혁신이 필요한 한국 건설산업에 정작 혁신이라는 단어나 선진화, 혹은 비전 등은 수명이 다한 용어처럼 인식되기도 한다. 이른바 혁신 피로증이 너무 만연해 있다.

아직도 혁신 중인가에 대한 명확한 답은 ‘그렇다’이다. 혁신이 언제 끝날지 묻는다면 답은 간단하게 ‘끝없음’이다. 더 이상 혁신할 게 없다면 산업으로서의 수명이 다했기 때문이다. 혁신의 지속성은 강도의 차이일 뿐 쉽없이 계속되어야 한다. 최근에 감지되는 산업 내외적 변화의 크기와 속도를 보면 ‘파괴적 혁신’ 없이는 생존 자체가 어려워질 수 있을 정도여서 두려움마저 느낀다. 그런데도 국내 건설은 마치 외적 변화와 무관한 것처럼 비친다. 왜 일까?

한국 건설의 혁신 역사와 평가

국내 건설의 혁신 역사는 부정적 이미지에서부터 출발했다. 부정과 부패, 부실 등 이른바 ‘3不’을 혁파하기 위한 수단으로, 그리고 쇄신 혹은 혁신 대책으로 출발한 특성을 가지고 있다.

독립기념관 화재와 행주대교 건설 중 붕괴 사고

등으로 인해 혁신의 필요성이 제기되었다. 부실 시공을 사고의 원인으로 지목했다. 부실 시공의 원인 제공은 발주자와 시공사 사이의 부당한 밀착, 즉 부패가 원인이라는 진단을 내렸다. 부실 공사 원인을 원천적으로 차단하기 위해 1993년 책임감리제를 도입했다. 발주기관 직원의 현장 상주를 금지했다. 하지만 책임감리제가 도입된 지 1년도 지나기 전에 성수대교가 무너졌다. 삼풍백화점 붕괴 사고까지 겹쳐 이번에는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」(이하 「시특법」)이 제정되었다. 시설의 안전을 주기적으로 진단하여 사고를 방지하자는 목적으로 「시특법」이 제정됐고 법에 따라 전담 기관까지 설립했다. 이처럼 1990년대 초반까지는 건설을 쇄신 대상으로 삼아 법이 개정되고 제도가 강화되는 등 법적 규제 일변도였다. 공공이 민간을 청산 집단으로 본 것이다.

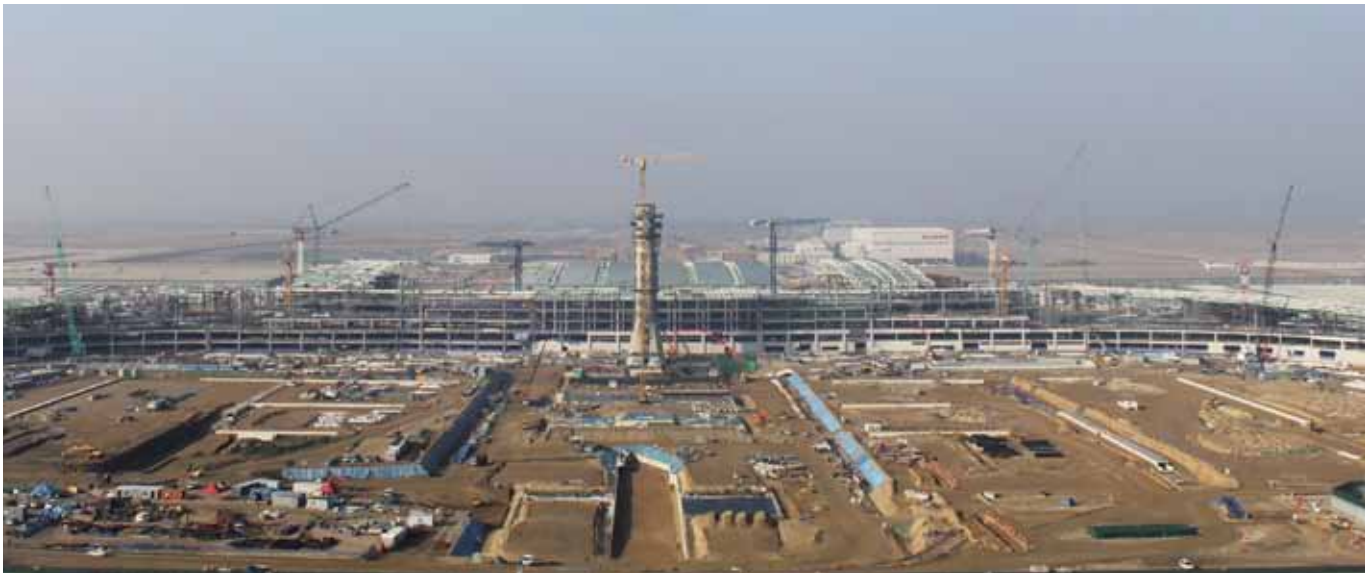
1996년 DJ 정부 출범과 동시에 시민단체 중심으로 공공공사 거품론을 부각시키기 시작했다. 공공공사 원가 산정의 기준인 품셈에 50% 이상 거품이 끼었다는 주장이 국민의 관심을 끌었다. 건설업체들이 폭리를 취한다는 부정적 이미지가 국민들에게 각인되기 시작했다. 1990년대 초반의 부실 공사 파문과는 다른 차원이긴 했지만 정부와 정치권에 건설이 청산 혹은 기피 대상으로 비치기 시작했다. 정부가 주도해 공공공사의 사업비를 20% 이상 삭감시키는 목표를 담은 ‘공공공사 효율화 대책’을

내놓았다. 대책에 따라 품셈을 실적공사비로 대체하기로 한 것이다. 처음으로 공공공사의 혁신에 효율화 혹은 생산성 혁신이라는 단어가 들어가기 시작했다. 정부 주도라는 점에서 산업계의 혁신보다는 제도와 정책이 주도하는 혁신 방안이었다.

2009년 MB 정부가 출범하면서 '건설산업 선진화 위원회'가 민간 단체 중심으로 결성되었다. 이 위원회는 주관 부처의 자금 지원을 받아 '건설산업 선진화'라는 주제로 대책을 내놓았다. 이를 정부에서 받아들여 2010년에 국가경쟁력강화위원회에서 국정 아젠다로 선정했다. 한국 건설에 만연되어 있는 부정적 이미지를 벗어나 글로벌 시장에서 한국 건설의 가치를 되찾자는 미래 지향적 비전과 목표를 제시했다. 국내 건설에서 처음으로 글로벌화라는 용어가 정부와 산업에서 사용되기 시작했던 것으로 평가된다. 한국 건설이 선진화로 가기 위해서는 법과 제도, 발주자 역할이 글로벌화되어야 한다는 당위성이 힘을 받기 시작했다. 국정 아젠다로 채택되면서 선진화위원회가 내놓은 대책은 소관 부처별로 역할이 분담되기 시작했다. 하지만 국정 아젠다

를 컨트롤하는 사령탑 없이 개별 소관 부처별로 분산되면서 실행 자체가 부처의 선택에 맡겨지는 꼴이 되었다.

국내 건설의 혁신 역사는 3不 청산에서 시작되어 선진화로 끝이 난 것처럼 비친다. 3不 청산을 정부가 주도해 제도로써 해결하겠다는 것이었다. 건설이 마치 청산 대상인 것처럼 흑백논리 중심이었다. 부작용이 충분히 예상되었음에도 불구하고 건설 현장에서 주인의 역할을 마비시켜 계약 당사자 한 축의 역할이 실종되어 버렸다. 이로 인해 3不이 없어졌다는 평가는 아직 없다. 생산성 혁신을 목표로 정부가 주도했던 실적공사비제도는 부작용으로 인해 오히려 청산돼야 할 대상이 되어 버렸고, 실적공사비제도와 어우러진 최저가낙찰제 역시 공공공사 50% 거품론과 전혀 상관없이 건설산업의 채산성을 극도로 악화시키는 부작용만 양산했다. 민간 위원회가 중심이 되었던 선진화 방안도 총괄 사령탑이나 전담 기구 부재로 파편화되었고, 실행 여부에 대한 평가도 없는 일회성 국정 과제로 수명을 다했다는 진단이다.



이제 한국 건설이 확실하게 미래 발전과 성장의 길로 들어갈 수 있는 방법은 파괴적 혁신을 통한 재탄생뿐이다. 한국 건설은 오늘을 사는 우리 건설인의 역할과 책임이다.

선진국의 국가 건설 혁신 역사

선진국에서 일어난 건설 혁신의 역사가 국내 건설 혁신의 역사와 갖는 공통점은 건설에 대한 부정적 시각에서 출범했다는 것이다. 다만, 국내의 '3不'과는 다른 부정이다. 타 산업과 달리 기술의 혁신 속도가 낮다는 점이나 생산성을 혁신할 경우 국민과 산업이 상호간에 혜택을 볼 수 있는 여지가 많다는 인식으로 출범했다. 건설 혁신을 국가 아젠다로 채택한 몇몇 국가 사례를 통해 국내 건설에 주는 시사점을 도출해보고자 한다.

미국은 1993년 클린턴정부에서 건설산업의 현안과 미래를 대통령 산하 특별위원회에서 검토하기 시작했다. 21세기에도 미국이 기술과 경제, 외교 등에서 주도권을 가질 수 있는 국가 전략을 수립하기 시작했다. 'T'가 들어가는 첨단 기술(나노, 정보, 생명공학 등)이 세계 기술과 경제의 주도권을 쥔 것이라는 예상으로, 특별위원회 연구를 통해 국가가 선택해야 할 산업과 기술을 2년 간에 걸쳐 정리했다. 연구 결론은 "건설은 국가가 선택하거나 포기가 불가능한 생활 산업"이라는 것이었다. 포기할 수 없다면 건설 기술을 첨단화시켜 국가와 국민경제에 도움이 되는 방향으로 가야 한다는 결론을 내렸다. 그러나 클린턴정부에서 부시정부로 넘어가면서 맥을 이어간 흔적이 발견되지 않고 있다. 영국의 건설산업 혁신은 민간이 제안해 정부가 받아들인 사례로서, 가장 성공한 모범 모델로 평가받고 있다. 레이삼경(卿)과 이견경(卿)은 1993년부터 잇달아 건설산업 생산성 혁신의 필요성을 제기했고, 정부는 민간인이 국민에게 제안했던 생산성 혁신이 가져올 상생의 혜택을 공감했다. 민간이 제안했던 '건설 재인식 운동'을 국가에서는 '건설혁신센터(CE)'를 설립하여 본격적으로 추진하기 시작했다. 혁신의 성과를 최대한 가시화시키기 위해 시범 시행 기관을 지정했고, 시행 기관은 혁신의 성과를 매년 발표하여 일반 국민들에게 공포하기 시작했다.

모범 사례는 일방적 혜택이나 손실이 아닌 '발주자와 계약자'의 이익이 공유될 수 있다는 사실을 증명하기 시작했다. 전체 사업비는 저감됐지만 동시에 계약자의 이윤도 높아졌다는 것을 계량적으로 보여줬다. 동시에 산업도 해당 사업의 사업비는 절감됐지만 파이는 그대로라는 사실에서 손해 볼 게 없다는 인식을 갖기 시작했다. 절감된 사업비를 타 공사에 투입함으로써 오히려 산업체의 일감을 늘렸다는 평가를 받은 것이다. 낙찰 차액을 국고로 환수하는 국내 제도와는 다른 접근 방식이다.

영국의 건설 혁신 사례가 외국에서는 성공 사례로 평가받고 있는 것과 달리 정작 영국에서는 절반 이하의 성공(목표의 40%)이라는 가혹한 평가를 받고 있다. 2008년 5월, 영국 건설의 혁신을 주장했던 이견경이 하원에서 발표한 수치다. 그만큼 국가 건설 혁신이 어렵다는 사실을 시사해주고 있는 부분이다.

영국보다 더 영국적이라는 평가를 받고 있는 국가가 싱가포르다. 영국의 건설산업 혁신 영향을 받아 '21세기 국가 건설'이라는 주제로 혁신 슬로건과 국가 전략을 내놓았다. 핵심 내용은 싱가포르의 국가 건설 역량을 높여 자국화를 확대하겠다는 속셈을 깔고 있었다. 현재까지도 계속되고 있는 혁신 전략은 싱가포르 자국 내 업체에게는 일감을 늘려 줬지만 반대로 싱가포르에 진출한 외국 업체들에게는 손실 부담을 늘려주는 역설로 나타나고 있다. 자국 업체들에게 유리한 방향으로 제도가 강화되었기 때문이다. 싱가포르 시장이 예전 같지 않다는 말이 나오는 배경이기도 하다. 국익만을 앞세운 결과는 당연히 외국 기업에게는 불리하게 작용할 수밖에 없는 상황이기 때문이다.

선진국 사례에서 배워야 할 세 가지

외국의 몇몇 혁신 사례가 국내 건설 혁신에 던지는 시사점은 세 가지로 요약된다.

첫째, 국가와 산업이 일방적 손익이 아닌 공유가 되어야 지속 가능성이 있다는 점이다. 일방적 희생이나 손실을 요구할 경우 성공하기도 어렵지만 지속 가능하지도 않다는 것이다.

둘째, 국가 건설을 혁신하기 위해서는 국가 아젠다가 되어야 하고, 범정부 차원의 전담 기구나 사령탑이 만들어져야 한다. 건설의 속성이 생활 산업이라는 측면에서 정부의 어느 한 부처 역할만으로는 절대 혁신에 성공할 수 없다.

셋째, 건설을 청산이나 혁신의 대상으로 삼지 말라는 것이다. 청산이나 혁신 대상은 흑백논리가 되면 반드시 저항 그룹이 나오기 때문이다. 혁신의 성과가 상호 혜택이라는 사실을 내세워 긍정적으로 접근해야 성공과 지속 가능성이 높아진다.

한국 건설의 혁신 전략

국내 건설은 안으로는 성장 동력을 잃어 버렸고, 밖으로는 수익성이 악화되었다. 공공 재정은 여력이 소진된 지 오래되었고, 민간 자본은 시장에 넘치지만 건설로 유인할 수 있는 인센티브가 없다. 산업체들은 기술력보다 하도급 계약관리에 더 매달리고 있다. 리딩 기업들마저 미래 기술 전략을 내놓지 않고 있다. 기술인은 70만명이 넘지만 4명 중 1명이 직업이 없다. 대학의 건설 관련 학과를 졸업하는 학생의 절반이 일자리를 찾지 못하고 있다. 일자리를 가진 40만명도 직장 불안을 느낀다고 한다. 그런가 하면 기업들은 여전히 창의적이거나 글로벌 인재를 찾고 있다. 양과 질에서 극단적인 수급 불균형 모습을 보이고 있는 것이다.

한국 건설이 이대로는 더 이상 생존과 성장이 불가능하다는 사실은 공감하고 있다. 시장이 없는데 일감과 일자리가 있을 리 없다는 사실은 누구도 부정하지 못한다. 누구나 시장을 만들어내기 위해서는 글로벌 무대로 나서야 한다는 사실도 알고 있다. 세계 시장에서 일감을 늘리기 위해서는 한국식이 아

닌 'global way'가 답이라는 사실도 알고 있다. 알고 있는 사실이지만 대책은 내놓지 못하고 있다. 미래 대책 부재에 대한 불안과 불신만 증가되는 형국이다. 생존과 성장이 가능한 혁신 대책을 기다리고 있다. 한국 건설은 혁신 없이는 생존과 성장 모두가 어렵다. 한국 건설에서 혁신은 과거와 달리 생존 차원으로 접근해야 한다. 개인이나 기업, 협·단체나 공공기관의 손익에 좌우될 여유가 없다. 과거에 시행되었던 혁신 전략이나 대책을 혁신하는 방향이 되어야 한다. 일회성 이벤트나 특정 기관 및 기구의 전유물이 되어서도 안 된다. 국가 아젠다가 되어야 할 만큼 혁신이 심각한 상황이다. 재정이 없다는 이유로 국가 기반시설을 방치할 수 없다. 채산성만을 이유로 해외건설을 기피할 만큼 한가롭지도 못하다. 글로벌 인재가 없다는 이유만으로 시장이 없는 국내에서 일감을 찾는 기업은 문을 닫을 수 있게 만들어야 한다. 문제를 알았다면 해결해야 한다.

1929년 세계 대공황에서 미국 경제를 살려냈던 제31대 대통령 허버트 후버가 건설이란 힘의 원천에 대해 이렇게 말했다. “정말 위대한 직업이다. 과학의 힘을 빌려 종이로 계획을 구체화시킨다. 종이 문서는 집을 짓고 새로운 일자리를 만들어낸다. 일자리와 집은 국민의 삶을 편안하게 해주고 생활수준을 높여준다.” 건설의 힘을 믿어보자. 영국의 철학자 존 러스킨은 “우리 세대만을 위한 건설이 아닌 후손들이 고마움을 느끼도록 건설해야 한다”라는 말로 건설의 힘과 윤리, 그리고 사명감을 강조했다. 이제 한국 건설이 확실하게 미래 발전과 성장의 길로 들어갈 수 있는 방법은 파괴적 혁신을 통한 재탄생이다. 잠재된 역량을 되살려 시장으로 연결시키지 못하는 것은 우리 세대 최대의 책임으로 끝나지 않고 젊은 청년들에게도, 또 후세대들에게도 돌이킬 수 없는 죄가 된다. 한국 건설의 혁신은 누구의 책임도 아닌 오늘을 사는 우리 건설인의 역할과 책임이라는 사실을 인지한 지금이 시작할 때다. **END**